

澳門財政預算權力配置問題的法律思考

孫同鵬*

財政預算作為一個國家或地區財政年度的收支計劃和安排，不僅設定收支的來源、用途和數量，也體現政府政策並約束政府活動的範圍。由於財政預算事關一個國家或地區的“錢袋子”，又直接影響民生福祉，因此各國通常都會在憲法上對財政預算權力及其行使作出規定，這些規定相應地被稱為“財政立憲”而備受重視。

澳門《基本法》第52條、第54條、第64條、第71條及第75條等條款也對財政預算事宜作了原則性規定。這些規定反映了行政機關與立法機關之間的財政預算權力配置，構成澳門特別行政區財政預算法律制度的基礎。《基本法》是澳門的憲制性法律，只有在憲政的視野下才能更好地把握這些規定的意義。本文將從憲政一般原理和比較法的經驗出發，對財政預算權力配置及其運行的問題加以探討，並期待對改善澳門預算立法和實踐工作有所裨益。

一、憲政理念與財政預算的關係

傳統憲政理論認為，實行憲政主要基於兩方面的經驗性認識：一方面，權力及其制度設施是國家或一定規模的社會共同體存續的前提，但國家權力有擴張或被濫用的危險；另一方面，公民權利是公民必不可少的生存條件，但公民權利易受侵害。¹相應地，憲政理論一切命題的基本出發點在於有效地解決公民權利與國家權力的衝突與協調問

* 北京大學法學博士。

1. 參見謝維雁：《從憲法到憲政》，山東人民出版社，2004年，第244頁。

題，其理論的核心則在於保障公民的基本權利，規範和約束國家或政府的權力及其行使。

公民權利與國家權力之間的內在緊張關係，在財政領域體現得更為直接，因為國家的財政收入通常主要來源於稅收，國家財政權力直接影響到納稅人的財產權利。這種關聯性決定了財政問題的敏感性。無論是財政收入還是支出都勢必受到作為公民的納稅人的格外關注。公民財產權利和國家財政權力之間的辨證關係構成財政立憲的基礎和出發點。

從歷史來看，憲政產生、發展往往是由財政問題引發的。1215年世界第一部憲法性文件《自由大憲章》就是英國國王和貴族、平民因財政問題激烈鬥爭並最終達成妥協的結果。1688年英國經“光榮革命”逐步建立了君主立憲政體，確立了議會主權的憲政原則，“未經議會同意不能徵收稅賦”成為其中一項重要內容。²在美國獨立戰爭前，北美殖民者與宗主國之間圍繞賦稅問題展開鬥爭，提出了“無代議士不納稅”的口號；獨立戰爭後，美國憲法詳細規定了國會在財政方面的權力，賦予國會掌握“錢袋子”的權力。³此後爆發的法國大革命，是社會階級矛盾激化的結果。1789年國王路易十六的舉債和增稅計劃成為大革命的導火索。作為大革命成果的《人權宣言》以及憲法，不僅確立了財產神聖不可侵犯的權利，也確認了議會的財政權力。法國大革命雖歷經波折，憲政終於得以確立。⁴

由此可見，財政問題在推動近代憲法和憲政的產生、發展過程中發揮了重要作用。以上都是財政立憲的生動體現。受英國、美國和法國立憲運動的影響，各國相繼制定了成文憲法，並通過議會對財政預算的控制完成了公共財政的制度建構。

2. 參見閻照祥：《英國政治制度史》，人民出版社，1999年，第200-202頁。

3. 美國憲政之父漢密爾頓對國會的這一權力大加讚賞，認為“掌握國庫的權力可以被認為是最完善和最有效的武器，任何憲法利用這種武器，就能把人民的直接代表武裝起來，糾正一切偏差，實行一切正當有益的措施”。（美）漢密爾頓等：《聯邦黨人文集》，程逢如等譯，商務印書館，1980年，第297-298頁。

4. 參見李龍、朱孔武：《財政立憲主義論綱》，載於《法學家》第6期，2003年。

時至今日，憲政理念已經得到廣泛傳播，並賦予財政制度全新的內涵。建立在憲政基礎上的公共財政制度，具備了民主性和法治化的特點：財政權力不再是一種用於統治的工具和手段，財政源於人民的公共需要，用於向大眾提供公共物品。財政權力來源於人民的授權，同時也受人民的監督，人民通過議會行使對財政的決定權和控制權成為財政制度的基本原則。

憲政理念和制度的目標在於規範和約束公權力及其行使方式，從而保障公民的基本權利。在財政領域，則體現為對財政預算權力作出恰當配置，以便最大程度地實現公共財政的目的。

澳門作為中國的特別行政區，其憲法地位固然不同於任何的國家，但這並不妨礙在憲政的視野下，通過比較法研究，分析和探討《基本法》關於財政預算權力的配置問題。因為在一國兩制的原則之下，規範和約束公權力及其行使，保障居民權利，也是《基本法》的應有之義。

二、立法會審核通過預算案是財政民主的要求

在葡萄牙管治時期，根據《澳門組織章程》的規定，澳門立法會在預算方面的權力限於“核准行政當局徵收收入與支付開支”，“在有關許可的法規內訂定編制與執行預算應遵守的原則和標準”。與此不同，《基本法》賦予立法會審核、通過政府提出的財政預算案的實質性權力，同時還規定立法會有權審議預算執行情況報告（第71條2項）。顯然，《基本法》的規定與以往相比是一種很大進步，它體現了財政民主的要求，也為財政預算的正當性奠定了規範性基礎。

由議會控制財政是財政立憲主義的核心內容，也是民主國家的普遍作法，其意義和作用主要表現在以下幾方面：

第一，議會審核、通過財政預算案體現了主權在民的思想。代議制被認為是現代社會貫徹人民主權原則的理想模式，也是現代民主的邏輯起點。同樣，財政預算作為國家的重要權力，其享有和行使必須經過人民（通過議會）同意和授權才具有正當性。實際上，在現代國

際社會，議會對預算案的審批幾乎已經內化為預算概念不可缺少的組成部份。當然，議會對財政預算的控制，不僅表現為有權審核、通過年度財政預算案，還有權決定其他財政重要事項，包括制定規範財政預算活動的一般性法律。

第二，議會審核、通過財政預算案是由公共財政的目的性所決定的。“取之於民、用之於民”被認為是公共財政的基本要求。要達到公共財政取用合理的目標，議會的審議和監督是不可或缺的環節。財政預算案通常包含公共收入和支出兩個方面，而收入來源是否合法、是否必要，開支用途是否適當、是否存在濫用等問題，都需要由議會通過對具體預算案的審議來判斷，由此防止公共收支偏離納稅人的利益，並保證公共開支用於適當的目的。

第三，議會審核、通過財政預算案是出於監督和約束政府活動的需要。政府的任何一項活動都需要相應的財政支出，而預算恰恰是以計劃形式對每一筆支出作直接規定和安排，議會對預算案的審核、通過，實際上也是對政府具體施政活動的審議與批准過程。可見，議會通過對預算案的審議，將政府活動納入議會的監督和制約範圍，從而使“所有憲法政府本質上都是有限政府”。⁵

經濟合作與發展組織（OECD）通過對數十個國家的考察發現，立法機關在關乎國家“錢袋子”的事宜上是至高無上的，這種地位不僅表現在立法機關有權批准年度財政預算案，而且也有權要求行政機關準備預算執行報告，由此使議會“控制”得以落實。⁶這種考察結論無疑是對議會審核、通過財政預算案必要性的最好注解，也是此種制度具有普遍性的有力見證。

歷史和現實都表明，由議會審核、通過財政預算案具有無可爭辯的正當性。《基本法》賦予立法會審核、通過財政預算案的職權，順應了世界的普遍性經驗。從憲政角度來看，這一規定體現了財政的民

5. 李元起、王飛：《論公共財政制度的憲政基礎》，載於《稅務研究》第288期，2009年。

6. OECD: *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*, OECD Journal on Budgeting, pp.132.

主性要求，是對政府財政權力的制約，也是對居民基本權利的保障。無論在理論還是實踐方面，都需要對這一規定及其意義有充足的認識，以便更好地落實這一規定。

三、政府行使財政預算提案權是行政主導的體現

《基本法》在賦予立法會審核、通過財政預算案職權的同時，也賦予政府編制並提出財政預算、決算的職權，並且，也限制立法會議員提出涉及公共收支的議案。《立法會議事規則》進一步規定，政府對公共收支的事項具有專屬提案權和隨後提案權。這些規定既是立法會與政府預算職責分工的需要，也是行政主導⁷理念的體現。

實際上，這樣的規定並非澳門獨有的作法。在世界範圍內，議會雖然在審核、通過財政預算案方面具有崇高的地位，但並不意味着它在整個預算活動中享有絕對的、不受制約的權力。從大多數國家或地區的立法或實踐來看，政府在預算過程中都居於主導地位，而議員在預算方面的權力則受到這樣或那樣的限制。

各國憲法一般都規定由政府編制並向議會提出預算案，這被視為政府在預算過程中的主導地位的核心體現。雖然各國行政機關在預算權力配置中的具體安排並不相同，預算權力結構也在不斷地進行動態調整，但各國預算一般由行政主導的局面已經確立。⁸ 不僅如此，議會在審議過程中對預算案的修正通常也會受到某種限制。譬如，在德國，如果議會的修正是增加收入或減少支出，就不需要政府同意，如果是減少收入或增加支出則需要政府同意；在英國，下議院不能增加支出，唯一合法的修正權力是減少支出或取消某項稅收；在澳大利亞，議員可以減少支出或收入，但只有政府同意才能增加支出或收入。⁹

7. 蕭蔚雲教授對澳門政治體制中的行政主導理念及其體現進行過詳細的分析和論證。參見蕭蔚雲《論澳門基本法》，北京大學出版社，2003年，第220-221頁。

8. 參見朱大旗、何遐祥：《議會至上與行政主導：預算權力配置的理想與現實》，載於《中國人民大學學報》，第4期，2009年。

9. 參見馬駿、林慕華：《現代議會的預算修正權力》，載於《中國改革》，第4期，2007年。

各國立法或實踐之所以將預算的提案權保留給政府，而對議員和議會在預算提案和修正方面的權力加以限制，主要是基於以下理由：

第一，政府校議會更勝任預算編制工作，因為預算編制是一項極為複雜和專業性的工作。通常，預算的編制需要衡量整體國民經濟負擔能力，並根據政府施政理念及施政計劃需要，投入大量行政人力才能完成。相比較而言，議會依其組織特性，採取合議制方式運作，每一位議員均獨立表達其個人意願；另一方面，議員並非執政者，對整體施政結果無須負責，其對預算所考慮者，偏重於特定階層或選區的利益；此外，議會一般不具備行政部門的龐大的人力和技術資源，其對預算的審議也難以像行政部門編制作業程序那樣周密。¹⁰

由於議會通常並不制定政策，也難以對政府部門的活動及資訊瞭若指掌，如果不加限制任由議員提案，勢必打亂預算和施政的安排。因此，由政府行使預算的提案權具有較強的可操作性，在效率和科學性方面也有著天然的優勢。

第二，減少或防止議會在預算活動中的機會主義傾向問題。公共選擇理論研究表明，議會中的機會主義傾向也會體現在預算方面，主要是因為議員通常存在選舉的壓力，使得他們傾向於在任期內為其支持者提供某種利益，包括增加支出項目來提供利益。由於每位議員都有相同的動機，從而容易在議會審議中形成某種“互惠”規則，互相為對方的支出項目提供政治支持，由此導致預算支出增加。換言之，在代議制民主發展過程中，議會儘管會監督政府的財政支出行為，但議員迫於連任、名望等因素的考慮或者屈從於選民擴張財政支出的要求，也存在增加財政支出的動機，而這些因素往往是導致“民主國家”財政赤字高居不下的主要原因。¹¹

因此，現代各國議會，無論其具體制度安排如何，都試圖將預算審批權與預算申請權分開，以確保公共資金不被濫用。其原理在於，

10. 參見李允傑：《政府預算審議之跨國比較分析：對我國的經驗啟示》，<http://www.npf.org.tw/post/2/2908>

11. 參見馬駿、林慕華：《現代議會的預算修正權力》，載於《中國改革》，第6期，2007年；周剛志：《論財政預算的法律效力—基於財政立憲主義的理論視角》，載於《時代法學》，第6期，2011年。

既然無法杜絕議會預算機會主義，就必須通過相應的制度安排，對議會的預算權力加以限制，以使公共支出獲得有效控制。對議員的預算提案權和議會修正權的限制就是這樣一種制度安排。¹²

第三，權力分立和制衡原理的要求。歷史和實踐證明，代議制作為民主制度的載體有其不可替代的優越性，但代議制本身也並非萬能。“代議制議會的適當職能不是管理——這是它完全不適合的——而是監督和控制政府”。¹³

同樣，就財政預算事宜而言，議會基於其本身的特點，也不可能包辦預算活動的整個過程。正如上文指出的，預算編制和執行本身具有複雜性和專業性，議會較難勝任。同時，如果由議員提出和通過預算案，相當於自己提案自己批准，難以避免議會中的機會主義行為。因此，對議會和政府的預算權力加以適當劃分，符合權力分工和制約原理。

《基本法》就政府與立法會在財政預算方面的職責分工也或多或少包含對上述原理和因素的考慮，特別是將編制和提出預算的權力保留給政府，並對議員在公共收支提案權方面的限制，是澳門政治體制中行政主導理念的重要體現。實際上，在很多國家和地區都存在類似的限制。¹⁴ 政府與立法會需要在《基本法》規定的框架下，各司其職，各盡其責。

四、行政與立法在財政預算權力配置方面的制衡

在世界範圍內，一方面是議會在審核、通過財政預算案事宜上擁有無可置疑的權力；另一方面是政府在預算編制、提案和執行事宜上的主導作用顯而易見，以致“議會的無上地位與行政的實際主導似乎同時為人們所接受”。¹⁵

12. 參見馬駿、林慕華：《現代議會的預算修正權力》，載於《中國改革》，第6期，2007年。

13. (英) J.S.密爾：《代議制政府》，汪瑄譯，商務印書館，1982年，第77頁。

14. 參見田穗生等：《中外代議制度比較》，商務印書館，2000年，第165頁。

15. 朱大旗、何遐祥：《議會至上與行政主導：預算權力配置的理想與現實》，載於《中

實際上，無論是議會的無上地位還是行政的主導作用，都是歷史和現實因素共同作用的結果。這種預算權力配置結構既是職責分工的需要，也是權力制衡的體現。而從權力制衡的角度而言，最突出的問題莫過於預算案不獲通過的後果及相應的制度。

從理論上講，無論在奉行何種政治體制的國家，都可能發生議會與政府之間由於存在嚴重分歧而不通過財政預算案的情況。由於預算案事關重大，其不獲通過往往會導致憲政危機，包括內閣辭職、議會解散或者政府關門等。儘管這種紛爭和衝突屬於比較極端的情況，但相應的事例並不少見。譬如，意大利、荷蘭、拉脫維亞等國家都曾因預算案紛爭而發生議會解散或內閣辭職的事例。前不久，美國國會不通過預算案而導致政府關門停擺的例子就更具有代表性。¹⁶

各國憲法通常都會對議會與政府之間的政治分歧或權力衝突作出應對性的解決辦法。特別在議會制國家，政府向議會負責，議會有權就政府及其政策舉行信任投票，政府需要取得議會的信任，否則，將可能出現政府辭職或議會解散的結局。預算案不僅體現了政府財政政策，在很多時候也是整體政策的體現，因此往往成為引發政府與議會緊張關係的重要誘因。

澳門作為特別行政區，實行行政主導的政治體制。鑒於財政預算事宜的重要性，《基本法》也就行政與立法之間在這方面的分歧作了相應的規定：如果立法會拒絕政府提出的財政預算案，行政長官可解散立法會，但重選的立法會仍拒絕通過所爭議的原案，則行政長官必須辭職（第52條，第54條）。

然而，《基本法》對行政長官解散立法會的程序和條件作了嚴格的限制，即在立法會拒絕通過預算案的情況下，必須是“經協商仍不

國人民大學學報》，第4期，2009年。

16. 在美國，預算撥款權力掌握在國會手中，國會不通過預算案，就意味著政府不能花錢，很多需要花錢的工程無法繼續，員工的工資也將難以支付。從1977年到1996年19年間，聯邦政府曾關門17次。2013年9月20日開始至30日晚間，在共和黨內“茶黨”等保守勢力的強烈要求下，國會眾議院議長提出不同版本的臨時撥款議案，因為與阻撓奧巴馬總統力推的美國醫療保險改革實施內容相捆綁，沒有得到民主黨掌握的參議院的通過，最終導致聯邦政府預算未獲通過。2013年10月1日，美國聯邦政府的非核心部門關門。2013年10月16日晚結束聯邦政府關門。參見百度百科“美國政府關門危機”。

能取得一致意見”方可解散。而且，行政長官在解散立法會前，須徵詢行政會的意見，解散時應向公眾說明理由。行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次。同時，《基本法》還規定了反制措施，即行政長官因立法會拒絕通過財政預算案而解散立法會，重選的立法會仍拒絕通過所爭議的原案，則行政長官必須辭職。

此外，《基本法》還規定了相應的臨時性措施，“行政長官在立法會未通過政府提出的財政預算案時，可按上一財政年度的開支標準批准臨時短期撥款”（第53條）。

《基本法》就行政長官因財政預算案問題而解散立法會或者辭職的規定，無疑只是針對極端情況的應對性措施，但從另一個側面也反映出財政預算問題的極端重要性。這就要求政府與立法會依法履行職權，審慎行使權力，從而實現立法與行政之間“既互相配合又互相制衡”¹⁷的制度設計理念和原則。

五、完善澳門預算法制的幾點思考

《基本法》對行政與立法之間的財政預算權力配置作了概括性規定，這是“財政立憲”原則的體現。然而，這些規定還需要通過具體的制度和實踐來落實，才能實現“財政立憲”的目的。從改善預算法和實踐的角度出發，以下問題值得特別關注：

（一）預算法內容的修改問題

議會在財政預算方面的權限，除了包括直接參與預算活動（主要是審核、通過年度預算案），還包括制定財政預算方面的法律。預算法是預算編制、提案、審核、通過、執行和修正工作的基礎，也是進行預算監督的依據，因而其重要性不言而喻。

但是，澳門目前適用的第41/83/M號法令（簡稱預算綱要法），距今已有三十多年的歷史，在回歸前已經過多次修改；回歸後又經

17. 參見姬鵬飛：《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）〉和有關文件及起草工作的說明》，國務院港澳事務辦公室網站。

第1/1999號法律（回歸法）和第6/2006號行政法規（公共財政管理制度）修改。由於幾經修改和廢止，該法令在內容方面所剩無幾，在體系方面殘缺不全。

更為突出的是，第41/83/M號法令核准的預算綱要法是在原《澳門組織章程》的框架下制定的，其反映了當時總督和立法會之間在預算方面的權力配置和權限劃分要求。而在澳門回歸以後，不僅憲政基礎發生了根本轉變，立法會和行政長官在財政預算方面的權力配置也與以往有顯著不同。在這種情況下，現行預算綱要法框架下的許多制度內容的正當性受到廣泛關注，對其加以修改和檢討的呼聲很高。

其中，預算修改問題是最受矚目的內容之一。在澳葡政府管治時期，根據《澳門組織章程》的規定，立法會所通過的僅僅是預算編制和執行的原則和標準，而預算案本身由總督編制、核准和執行。相應地，第41/83/M號法令規定由總督對預算進行修正和修改¹⁸，符合當時憲政框架下預算權力配置的邏輯，因為立法會本來就無權干涉預算的內容。但是，當《基本法》將審核、通過預算案的權力賦予立法會以後，該法令關於預算修改權力歸屬的規定就受到質疑。

因為從一般原理來講，經議會通過的預算就具有法律上的約束力，特別是就開支而言，每一筆款項都具有“專款專用”的性質，需要嚴格執行。¹⁹ 但是，第41/83/M號法令第21條第3款規定可以用批示方式修改預算的作法²⁰，為政府對項目開支的調整和追加打開了方便

18. 第41/83/M號法令第21條規定：（1）為支付未預測或撥款不足之不得拖延之開支，得修正或修改預算。（2）如本地區總預算之總開支增加，則透過法令修正預算。（3）如能以開支項目內剩餘之撥款抵銷追加或登錄之款項，則根據總督批示之規定修改預算。

19. 關於預算的法律性質存在不同的見解。譬如，有人認為預算是法律（特殊法律），也有人認為財政預算是“授權規範”而非“強制規範”，是“內部規範”而非“外部規範”。參見周剛志：《論財政預算的法律效力—基於財政立憲主義的理論視角》，載於《時代法學》第6期，2011年；林子儀等：《憲法—權力分立》，台灣新學林出版股份有限公司，2009年，第224-225頁。

20. 第41/83/M號法令被採用為澳門特別行政區的法律，該法令第21條第2款已經被第1/1999號法律（回歸法）廢止，意味著必須以法律形式才能修正預算。第3款的規定（以批示方式修改預算）得以保留，但卻成為爭議的對象。

之門。實際上，一些預算項目超支被認為與預算修改缺乏有效監管有直接關係。

上述規定的存在，導致預算執行偏離了“專款專用”原則，也使立法會通過的預算本身成為軟約束，與《基本法》賦予立法會審核、通過預算案的實質性權力不匹配。這樣的規定既有損於財政預算的嚴肅性，也無助於政府建立依法施政和科學施政的形象，因此，在預算法的修改中需要引起足夠的重視。²¹

此外，也有意見認為，目前預算案的編制在項目分類方面比較粗疏，不夠細緻，不利於對部門的績效進行評估和監督；大型工程項目的開支只有年度預算，缺乏總預算和整體規劃，從而不利於立法會的監督；等等。這些事宜關係到《基本法》賦予立法會對財政預算的審核、通過以及監督的權限能否得到有效落實，因此不能不加以慎重對待。

（二）預算法的立法方式問題

除了預算法內容的修改，預算法的立法方式也需要引起關注。眾所周知，預算法不僅直接涉及居民的財產權利，也涉及到預算權力的行使問題。由於事關重大，預算法通常屬於議會法律保留的範圍。這是預算民主化和法制化的要求和體現。

澳門第13/2009號法律（關於訂定內部規範的法律制度）也規定，“財政預算和稅收”事項須由法律予以規範（第6條15項）；同時，該法律還明確規定，“法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則”（第4條2款）。

但是，正如上所述，現行的預算綱要法在內容方面所剩無幾，在體系方面殘缺不全，而且許多內容由行政法規乃至有關批示來規範，這種狀況與財政預算法律所應具備的法律位階以及完整性要求無疑有很大距離。

21. 立法會分析公共財政制度臨時委員會也指出，預算修改涉及的資金調撥發生於內部，外部無法知情，因而導致透明度不足，節制程度降低，因此這一制度必須予以改善。參見公共財政制度臨時委員會第1/Ⅲ/2008號工作報告。

立法方式與技術並非細枝末節問題，因為形式正當是法治的內在要求。在修改預算綱要法內容的同時，有必要一併思考和解決立法方式和技術方面存在的問題。

（三）預算案審議期限問題

基於預算的特點，期限在預算案本身以及預算活動都是一個至關重要的因素。如果不能按期編制、提出、通過和實施，預算的效力就會大打折扣，並從而對政府施政產生影響。

人人實踐情況來看，政府通常於每年11月向立法會提交下年度的預算案。由於財政經濟年度與公曆年度一致，因此需要在12月之前完成預算案的審議，才能保證預算案如期實施。但是，由於在這段時間內，除了立法會的審議，還有行政長官簽署、印務局登載公報公佈等環節的工作，加之適逢政府施政方針辯論、回歸紀念日和聖誕節公眾假期等，因此留給立法會審議的時間其實所剩無幾。

在澳門回歸以前，《澳門組織章程》也要求立法會在每年12月15日完成預算方面的工作。但區別在於，當時立法會只是核准行政當局徵收收入和支付開支的許可以及訂定編制和執行預算應遵守的原則和標準，而不是通過具體的預算案，預算案由總督以法令形式頒佈。而根據《基本法》的規定，立法會具有審核、通過預算案的實質權限。在這種情況下，用僅僅一個月左右的時間審議事關民生福祉和政府施政並且帳目非常龐雜的預算案，時間是否充足的確值得思考。

從比較法的經驗來看，國外憲法或預算法通常從程序上規定政府提出預算案的期限，留給議會審議預算案的時間也較為充足。²² 審議時間的長短並非確保審議質量的唯一要素，但對於如此重要且複雜的

22. 譬如，美國總統於元旦假期後的第一個星期一將聯邦政府預算送到國會諮請審議，到國會於6月30日通過撥款法案，期間有6個月左右的審議時間；法國、德國議會審議預算草案的時間也有3個多月；日本國會會議分為通常國會、臨時國會和特別國會，其中通常國會會期長達150天，其中預算草案審議與自然休會（如節假日等）共佔據2/3的時間。湯喆峰：《預算審批制度的域外經驗及其對我國的啟示》，載於《求索》，第6期，2013年。

財政預算案而言，充足的審議時間無疑又是十分必要的。因此，探討對政府提案以及議會審議時間作出適當規範有積極意義。

而且需要指出的是，在審議時間有限的情況下，預算審議的民主性與專業性之間矛盾也會顯得更突出。為此，有必要在解決審議時間問題的同時，加強審議的技術輔助力量，以便協助議會提高審議的質量和效率。²³

（四）預算執行監督問題

預算的編制、提出、審核、通過和執行並不是預算活動的全部內容，預算監督也是預算活動不可分割的組成部份，它是保障預算案得到正確實施的重要手段。各國憲法或預算法普遍規定了預算監督制度，包括要求政府向議會提交預算執行報告、決算報告或帳目，設立審計機關或審計法院進行監督等，以此來監督和保障預算的執行。²⁴

《基本法》賦予立法會審議預算執行情況報告的職權在一定程度上說是審核、通過財政預算案權力的邏輯延伸：既然有權通過預算案，自然也有權對預算的執行情況加以監督。如果說審核、通過屬於事前的監督和控制，那麼，對執行情況的監督則屬於事中和事後監督，包括決算階段和執行階段的預算監督。

立法會對預算執行情況的監督，主要在於審議分析各項收支是否符合已經通過的預算案，是否有所偏離。這是一種對預算執行合法性的監督。而對預算績效的評估則具有更深層的意義，因為通過對預算

23. 國外議會對預算的審議，在組織方面除了設置專門的預算委員會、撥款委員會等，通常還配備較強的輔助團隊。在這方面，美國的國會預算辦公室非常有代表性。該辦公室的編制超過200人，有關專家在彌補議員專業知識的不足，協助編制預算報告、費用估計、經濟預測和財政政策分析等方面發揮著重要作用。

24. 譬如，日本憲法規定，內閣必須定期，至少每年1次，向國會和國民報告國家的財政狀況；國家收支決算每年都須由會計院審查，內閣必須於下一年度將決算和此項審查報告一併向國會提出。丹麥憲法規定，將公共帳目提交給議會不得遲於財政年度終止後6個月。法國憲法規定，審計院協助議會監督政府行為，協助議會和政府監督財政法的實施。葡萄牙憲法規定，議會審議政府及法律規定的其他公共機構的帳目。該帳目應連同審計法院的報告一併提交。參見《世界各國憲法》（亞洲卷、歐洲卷），中國檢察出版社，2012年。

支出結果的績效評價來衡量預算編制和執行的合理性，才能將行政目標和資源配置有效結合起來。²⁵ 這是預算監督權的深化和延伸。在實踐中，立法會對預算的審議和監督日趨細緻，並且已經對預算效益問題表達了關注。²⁶ 這樣的監督有必要不斷深化，而這必然會反過來推動預算的編制和執行的改善。

六、結束語

《基本法》就財政預算事宜的規定，既體現財政民主的要求，也體現行政主導的理念；既滿足了職責分工的需要，也貫徹了權力制衡的精神。但是，《基本法》的規定只是奠定財政預算權力配置基礎，還需要透過具體的制度和措施加以落實。由於預算法事關財政預算權力的具體行使，因此，檢討和修改現行的預算綱要法及相關財政管理制度，使其符合《基本法》規定的原則和精神，具有很大的迫切性。由此才能使政府與立法會依法各司其職，各盡其責，共同做好財政預算工作。

25. 參見陳志英：《憲政範式下的預算權結構研究—以代議機關預算權為核心》，載於《法律科學》（西北政法大學學報），第3期，2012年。

26. 立法會第二常設委員會針對2014年財政年度預算案，邀請十個部門就預算編制及開支增加作出解釋和說明。同時，強調政府應當貫徹從嚴控制、審慎理財、節約資源和提高效益的原則，從預算的編制、執行、控制和監督等各個環節，合理使用財政預算案中所登錄的各項開支；對於在過往年度預算編制和執行過程中所存在的問題，應當從財政資源使用的必要性和效益性角度，提高將來預算編制特別是開支預算的準確度，防止不必要的支出，以實現提高財政資源使用的合理性和整體效益的目標。參見立法會第二常設委員會第1/V/2013 號意見書。